

REPÚBLICA DE COLOMBIA



GACETA DEL CONGRESO

SENADO Y CÁMARA

(Artículo 36, Ley 5ª de 1992)

IMPRENTA NACIONAL DE COLOMBIA

www.imprenta.gov.co

ISSN 0123 - 9066

AÑO XXXI - N° 603

Bogotá, D. C., miércoles, 1° de junio de 2022

EDICIÓN DE 20 PÁGINAS

DIRECTORES:

GREGORIO ELJACH PACHECO

SECRETARIO GENERAL DEL SENADO

www.secretariassenado.gov.co

JORGE HUMBERTO MANTILLA SERRANO

SECRETARIO GENERAL DE LA CÁMARA

www.camara.gov.co

RAMA LEGISLATIVA DEL PODER PÚBLICO

SENADO DE LA REPÚBLICA

NOTAS ACLARATORIAS

NOTA ACLARATORIA A INFORME DE CONCILIACIÓN AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 172 DE 2021 SENADO – 191 DE 2020 CÁMARA

por medio de la cual se crea el régimen especial de visitas entre abuelos y nietos, y se impide al victimario ser titular del derecho de visitas a su víctima y los hermanos de esta.

NOTA ACLARATORIA

Se deja constancia que el INFORME DE CONCILIACION AL PROYECTO DE LEY N. 172 DE 2021 SENADO – 191 DE 2020 CAMARA “**POR MEDIO DE LA CUAL SE CREA EL RÉGIMEN ESPECIAL DE VISITAS ENTRE ABUELOS Y NIETOS, Y SE IMPIDE AL VICTIMARIO SER TITULAR DEL DERECHO DE VISITAS A SU VÍCTIMA Y LOS HERMANOS DE ESTA**”, publicado en la Gaceta N. 580 del 27 de mayo de 2022, Por solicitud de varios congresistas se retira informe de Conciliación en plenaria del día 01 de junio de 2022, para hacerle unos ajustes frente al mismo. por lo tanto, se ordena nuevamente su publicación debidamente corregido y se indica que la publicación se encuentra en la Gaceta del Congreso número 603 de 2022.

Lo anterior atendiendo lo dispuesto en el artículo 2° de la Ley 5ª de 1992.

INFORME DE CONCILIACIÓN**PROYECTO DE LEY No. 172 DE 2021 SENADO / 191 DE 2020 CÁMARA**

“Por medio de la cual se crea el régimen especial de visitas entre abuelos y nietos, y se impide al victimario ser titular del derecho de visitas a su víctima y los hermanos de esta”

Bogotá, D.C., 1 de junio de 2022

Honorable Senador

JUAN DIEGO GÓMEZ JIMÉNEZ

Presidente

Senado de la República

La Ciudad

Honorable Representante

JENNIFER KRISTIN ARIAS FALLA

Presidente

Cámara de Representante

La Ciudad

Referencia: Informe de Conciliación al PROYECTO DE LEY NO. 172 DE 2021 SENADO / 191 DE 2020 CÁMARA

“Por medio de la cual se crea el régimen especial de visitas entre abuelos y nietos, y se impide al victimario ser titular del derecho de visitas a su víctima y los hermanos de esta”.

Honorables Presidentes:

En cumplimiento de la designación efectuada por las Mesas Directivas del Senado de la República y la Cámara de Representantes, y con fundamento en los artículos 161 de la Constitución Política y 186 de la Ley 5ª de 1992, nos permitimos presentar **Informe de Conciliación al PROYECTO DE LEY No. 172 DE 2021 SENADO / 191 DE 2020 CÁMARA** *“Por medio de la cual se crea el régimen especial de visitas entre abuelos y nietos, y se impide al victimario ser titular del derecho de visitas a su víctima y los hermanos de esta”*, de conformidad con las siguientes:

I. CONSIDERACIONES DE LOS CONCILIADORES

Con el fin de dar cumplimiento a la mencionada designación, la Comisión Accidental de Conciliación procedió a realizar un estudio comparativo de los textos aprobados por las plenarias del Senado de la República y la Cámara de Representantes, concluyendo que debe acogerse el texto aprobado por la Plenaria del Honorable Senado de la República con un ajuste al artículo 1, toda vez que recoge en mayor medida las observaciones efectuadas por el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, y plantea una redacción más precisa y garantista para los niños, niñas y adolescentes.

II. CUADRO COMPARATIVO DE TEXTOS APROBADOS POR LAS PLENARIAS DEL CONGRESO DE LA REPÚBLICA Y OBSERVACIONES

<p>TEXTO APROBADO EN LA CÁMARA DE LA REPÚBLICA Gaceta No. 1027 del 19 de Agosto de 2021</p>	<p>TEXTO APROBADO EN EL SENADO DE LA REPÚBLICA Gaceta No. 471 del 12 de Mayo de 2022</p>	<p>OBSERVACIONES</p>
<p>POR MEDIO DE LA CUAL SE CREA EL RÉGIMEN ESPECIAL DE VISITAS ENTRE ABUELOS Y NIETOS</p>	<p>POR MEDIO DE LA CUAL SE CREA EL RÉGIMEN ESPECIAL DE VISITAS ENTRE ABUELOS Y NIETOS, <u>Y SE IMPIDE AL VICTIMARIO SER TITULAR DEL DERECHO DE VISITAS A SU VÍCTIMA Y LOS HERMANOS DE ESTA</u></p>	<p>Se acoge el texto de Senado.</p>
<p>ARTÍCULO 1. El artículo 256 del Código Civil Colombiano quedará así:</p> <p>ARTÍCULO 256. VISITAS. Al padre o madre de cuyo cuidado personal se sacaren los hijos, no por eso se prohibirá visitarlos con la frecuencia y libertad que el juez juzgare convenientes.</p> <p>Así mismo, teniendo en cuenta</p>	<p>ARTÍCULO 1. El artículo 256 del Código Civil Colombiano quedará así:</p> <p>ARTÍCULO 256. VISITAS. Al padre o madre de cuyo cuidado personal se sacaren los hijos, no por eso se prohibirá visitarlos con la frecuencia y libertad que el juez juzgare convenientes.</p> <p>Así mismo, teniendo en cuenta</p>	<p>Se propone acoger el texto de Senado, con el siguiente ajuste:</p> <p>ARTÍCULO 1. El artículo 256 del Código Civil Colombiano quedará así:</p> <p>ARTÍCULO 256. VISITAS. Al padre</p>

<p>TEXTO APROBADO EN LA CÁMARA DE LA REPÚBLICA Gaceta No. 1027 del 19 de Agosto de 2021</p>	<p>TEXTO APROBADO EN EL SENADO DE LA REPÚBLICA Gaceta No. 471 del 12 de Mayo de 2022</p>	<p>OBSERVACIONES</p>
<p>las particularidades del caso en concreto y atendiendo al interés superior del niño, niña o adolescente, el juez ordenará la regulación de visitas respecto de los ascendientes en segundo grado de consanguinidad o segundo grado de parentesco civil por línea materna o paterna, cuando estos no tuvieren el cuidado personal de los nietos y nietas o en los eventos en que los progenitores nieguen o sustraigan a sus hijos de la relación con estos.</p> <p>PARÁGRAFO: <u>En ningún momento el juez podrá regular visitas respecto de progenitores o ascendientes, cuando estos han sido condenados, mediante sentencia ejecutoriada, por violencia intrafamiliar, o por delitos contra la libertad, integridad y formación sexuales.</u></p> <p>Así mismo el juez <u>no podrá regular visitas respecto de progenitores o ascendientes legítimos</u>, cuando estos cuenten con diagnósticos psiquiátricos oficiales que representen un</p>	<p>las particularidades del caso en concreto y atendiendo al interés superior del niño, niña o adolescente, el juez ordenará la regulación de visitas respecto de los ascendientes en segundo grado de consanguinidad o segundo grado de parentesco civil por línea materna o paterna, cuando estos no tuvieren el cuidado personal de los nietos y nietas o en los eventos en que los progenitores nieguen o sustraigan a sus hijos de la relación con estos.</p> <p>PARÁGRAFO: <u>El juez podrá negar o regular las visitas de progenitores o ascendientes en segundo grado de consanguinidad o segundo grado de parentesco civil por línea materna o paterna, cuando estos hayan sido condenados mediante sentencia ejecutoriada por la comisión de cualquier delito, incluso en casos de violencia intrafamiliar o delitos contra la libertad, integridad y formación sexuales. El juez también podrá regular las visitas respecto de progenitores o ascendientes en segundo grado por línea materna o paterna cuando estos cuenten con</u></p>	<p>o madre de cuyo cuidado personal se sacaren los hijos, no por eso se prohibirá visitarlos con la frecuencia y libertad que el juez juzgare convenientes.</p> <p>Así mismo, teniendo en cuenta las particularidades del caso en concreto y atendiendo al interés superior del niño, niña o adolescente, el juez ordenará la regulación de visitas respecto de los ascendientes en segundo grado de consanguinidad o segundo grado de parentesco civil por línea materna o paterna, cuando estos no tuvieren el cuidado personal de los nietos y nietas o en los eventos en que los progenitores nieguen o</p>

<p>TEXTO APROBADO EN LA CÁMARA DE LA REPÚBLICA Gaceta No. 1027 del 19 de Agosto de 2021</p>	<p>TEXTO APROBADO EN EL SENADO DE LA REPÚBLICA Gaceta No. 471 del 12 de Mayo de 2022</p>	<p>OBSERVACIONES</p>
<p>peligro para la integridad del niño, niña o adolescente.</p>	<p>diagnósticos psiquiátricos que representen un peligro para la integridad de la niña, niño o adolescente. <u>En ningún caso el victimario podrá ser titular del derecho de visitas a su víctima y los hermanos de esta. En todo caso, para la regulación de visitas se deberá atender al interés superior de la niña, niño o adolescente y al material probatorio del que disponga.</u></p>	<p>sustraigan a sus hijos de la relación con estos. PARÁGRAFO: El juez podrá negar o regular las visitas de progenitores o ascendientes en segundo grado de consanguinidad o segundo grado de parentesco civil por línea materna o paterna, cuando estos hayan sido condenados mediante sentencia ejecutoriada <u>por la comisión de cualquier delito,</u> incluso en casos de violencia intrafamiliar o delitos contra la libertad, integridad y formación sexuales. El juez también podrá regular las visitas respecto de progenitores o ascendientes en segundo grado por línea materna o</p>

<p>TEXTO APROBADO EN LA CÁMARA DE LA REPÚBLICA Gaceta No. 1027 del 19 de Agosto de 2021</p>	<p>TEXTO APROBADO EN EL SENADO DE LA REPÚBLICA Gaceta No. 471 del 12 de Mayo de 2022</p>	<p>OBSERVACIONES</p>
		<p>paterna cuando estos cuenten con diagnósticos psiquiátricos que representen un peligro para la integridad de la niña, niño o adolescente.</p> <p>En ningún caso el victimario podrá ser titular del derecho de visitas a su víctima y los hermanos de esta. En todo caso, para la regulación de visitas se deberá atender al interés superior de la niña, niño o adolescente y al material probatorio del que disponga.</p> <p>El anterior ajuste se justifica en virtud de lo dispuesto en la jurisprudencia constitucional con respecto a las fórmulas de arreglo que guardan una relación de conexidad evidente con las decisiones adoptadas en el trámite legislativo.</p>

<p style="text-align: center;">TEXTO APROBADO EN LA CÁMARA DE LA REPÚBLICA Gaceta No. 1027 del 19 de Agosto de 2021</p>	<p style="text-align: center;">TEXTO APROBADO EN EL SENADO DE LA REPÚBLICA Gaceta No. 471 del 12 de Mayo de 2022</p>	<p style="text-align: center;">OBSERVACIONES</p>
<p>ARTÍCULO 2. Adiciónese el siguiente numeral al artículo 389 del Código General del Proceso, el cual quedará así:</p> <p>ARTÍCULO 389. Contenido de la sentencia de nulidad o de divorcio. La sentencia que decreta la nulidad del matrimonio civil, el divorcio o la cesación de efectos civiles de matrimonio católico dispondrá:</p> <p>(...) 7. Regular las visitas con los abuelos paternos y maternos.</p>		<p>Artículo eliminado en Comisión Primera de Senado. Se mantiene la eliminación y por tanto, el texto aprobado en Senado.</p>
<p>ARTÍCULO 3. Modifíquese el artículo 59 de la Ley 1098 del 2006, o Código de la Infancia y Adolescencia, el cual quedará así:</p> <p>ARTÍCULO 59. UBICACIÓN EN HOGAR SUSTITUTO. Es una medida de protección provisional que toma la autoridad competente y consiste en la ubicación del niño, niña o adolescente en una familia que se compromete a brindarle el cuidado y atención necesarios en sustitución de la familia de origen.</p> <p><u>El defensor de familia deberá citar a los abuelos paternos y</u></p>	<p>ARTÍCULO 2. Modifíquese el artículo 59 de la Ley 1098 del 2006, o Código de la Infancia y Adolescencia, el cual quedará así:</p> <p>ARTÍCULO 59. UBICACIÓN EN HOGAR SUSTITUTO. Es una medida de protección provisional que toma la autoridad competente y consiste en la ubicación del niño, niña o adolescente en una familia que se compromete a brindarle el cuidado y atención necesarios en sustitución de la familia de origen.</p>	<p>Se acoge el texto de Senado.</p> <p>Lo anterior teniendo en cuenta que la remisión a los artículos 4 y 6 de la Ley 1878 es necesaria, toda vez que se trata de las normas actualmente vigentes en materia de Procesos Administrativos de Restablecimiento de Derechos (PARD). Estos procesos actualmente no tienen una duración de hasta 6 meses, sino que pueden ser de hasta 18 meses, según las leyes</p>

<p>TEXTO APROBADO EN LA CÁMARA DE LA REPÚBLICA Gaceta No. 1027 del 19 de Agosto de 2021</p>	<p>TEXTO APROBADO EN EL SENADO DE LA REPÚBLICA Gaceta No. 471 del 12 de Mayo de 2022</p>	<p>OBSERVACIONES</p>
<p><u>maternos del niño, niña y adolescente, antes de tomar la medida de restablecimiento de derechos, con el fin de ser tenidos en cuenta. Deberán ser notificados y ser escuchados dentro del proceso de restablecimiento de derechos, siempre y cuando no padezca una perturbación de la actividad psíquica o psicológica que afecte la libre determinación de la voluntad ni haya sido condenados, mediante sentencia ejecutoriada, por violencia intrafamiliar, abuso sexual y acto sexuales.</u></p> <p><u>En los casos en los que los abuelos de los niños, niñas y adolescentes presenten planteamientos de desacuerdo respecto a la medida de ubicación en hogar sustituto y cuenten con las competencias para el cuidado personal del o los menores, se dará lugar a la inmediata aplicación de lo contemplado en el inciso segundo del artículo 254 del título XII de la ley 84 de 1873 - Código Civil Colombiano.</u></p> <p>Esta medida se decretará por el menor tiempo posible de</p>	<p>Esta medida se decretará por el</p>	<p>aprobadas con posterioridad a la Ley de Infancia y Adolescencia. Acoger este texto no implica una extensión o disminución de los términos del procedimiento, sino la remisión a los términos procesales establecidos en la ley vigente.</p>

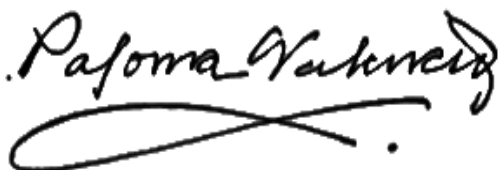
<p style="text-align: center;">TEXTO APROBADO EN LA CÁMARA DE LA REPÚBLICA Gaceta No. 1027 del 19 de Agosto de 2021</p>	<p style="text-align: center;">TEXTO APROBADO EN EL SENADO DE LA REPÚBLICA Gaceta No. 471 del 12 de Mayo de 2022</p>	<p style="text-align: center;">OBSERVACIONES</p>
<p>acuerdo con las circunstancias y los objetivos que se persiguen <u>sin que pueda exceder de seis (6) meses</u>. El Defensor de Familia podrá prorrogarla, por causa justificada, hasta por un término igual al inicial, previo concepto favorable del Jefe Jurídico de la Dirección Regional del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar. En ningún caso podrá otorgarse a personas residentes en el exterior ni podrá salir del país el niño, niña o adolescente sujeto a esta medida de protección, sin autorización expresa de la autoridad competente.</p> <p>El Instituto Colombiano de Bienestar Familiar asignará un aporte mensual al hogar sustituto para atender exclusivamente a los gastos del niño, niña o adolescente. Mientras dure la medida el Instituto se subrogará en los derechos contra toda persona que por ley deba alimentos al niño, niña o adolescente. En ningún caso se establecerá</p>	<p>menor tiempo posible de acuerdo con las circunstancias y los objetivos que persiguen <u>los Procesos Administrativos de Restablecimiento de Derechos</u>, sin que pueda exceder <u>el término consagrado en los artículos 4 y 6 de la Ley 1878 de 2018</u>. El Defensor de Familia podrá prorrogarla, por causa justificada, hasta por un término igual al inicial previo concepto favorable del Jefe Jurídico de la Dirección Regional del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar. En ningún caso podrá otorgarse a personas residentes en el exterior ni podrá salir del país el niño, niña o adolescente sujeto a esta medida de protección, sin autorización expresa de la autoridad competente.</p> <p>El Instituto Colombiano de Bienestar Familiar asignará un aporte mensual al hogar sustituto para atender exclusivamente a los gastos del niño, niña o adolescente. Mientras dure la medida el Instituto se subrogará en los derechos contra toda persona que por ley deba alimentos al niño, niña o adolescente. En</p>	

<p>TEXTO APROBADO EN LA CÁMARA DE LA REPÚBLICA Gaceta No. 1027 del 19 de Agosto de 2021</p>	<p>TEXTO APROBADO EN EL SENADO DE LA REPÚBLICA Gaceta No. 471 del 12 de Mayo de 2022</p>	<p>OBSERVACIONES</p>
<p>relación laboral entre el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar y los responsables del hogar sustituto.</p> <p>PARÁGRAFO. En el caso de los niños, niñas y adolescentes indígenas, se propenderá como primera opción, la ubicación del menor en una familia indígena. El ICBF asegurará a dichas familias indígenas el aporte mensual de que trata este artículo.</p>	<p>ningún caso se establecerá relación laboral entre el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar y los responsables del hogar sustituto.</p> <p>PARÁGRAFO. En el caso de los niños, niñas y adolescentes indígenas, se propenderá como primera opción, la ubicación del menor en una familia indígena. El ICBF asegurará a dichas familias indígenas el aporte mensual de que trata este artículo.</p>	
<p>ARTÍCULO 4. Esta ley rige desde el momento de su sanción y publicación.</p>	<p>ARTÍCULO 3. Esta ley rige desde el momento de su sanción y publicación.</p>	<p>Se acoge el texto de Senado.</p>

PROPOSICIÓN

De acuerdo con las consideraciones expuestas, solicitamos a los Honorables Congresistas de las Plenarias del Senado de la República y de la Cámara de Representantes, **aprobar el Informe de Conciliación al PROYECTO DE LEY No. 172 DE 2021 SENADO / 191 DE 2020 CÁMARA** *“Por medio de la cual se crea el régimen especial de visitas entre abuelos y nietos, y nietos, y se impide al victimario ser titular del derecho de visitas a su víctima y los hermanos de esta”*, conforme al texto que se expresa a continuación.

De los Honorables Congresistas



PALOMA VALENCIA LASERNA
Senadora de la República



GABRIEL JAIME VALLEJO CHUJFI
Representante a la Cámara por Risaralda

TEXTO CONCILIADO

PROYECTO DE LEY No. 172 DE 2021 SENADO / 191 DE 2020 CÁMARA

“Por medio de la cual se crea el régimen especial de visitas entre abuelos y nietos, y se impide al victimario ser titular del derecho de visitas a su víctima y los hermanos de esta”

EL CONGRESO DE LA REPÚBLICA

DECRETA:

ARTÍCULO 1. El artículo 256 del Código Civil Colombiano quedará así:

ARTÍCULO 256. VISITAS. Al padre o madre de cuyo cuidado personal se sacaren los hijos, no por eso se prohibirá visitarlos con la frecuencia y libertad que el juez juzgare convenientes.

Así mismo, teniendo en cuenta las particularidades del caso en concreto y atendiendo al interés superior del niño, niña o adolescente, el juez ordenará la regulación de visitas respecto de los ascendientes en segundo grado de consanguinidad o segundo grado de parentesco civil por línea materna o paterna, cuando estos no tuvieren el

cuidado personal de los nietos y nietas o en los eventos en que los progenitores nieguen o sustraigan a sus hijos de la relación con estos.

PARÁGRAFO: El juez podrá negar o regular las visitas de progenitores o ascendientes en segundo grado de consanguinidad o segundo grado de parentesco civil por línea materna o paterna, cuando estos hayan sido condenados mediante sentencia ejecutoriada por la comisión de delitos de violencia intrafamiliar o delitos contra la libertad, integridad y formación sexuales. El juez también podrá regular las visitas respecto de progenitores o ascendientes en segundo grado por línea materna o paterna cuando estos cuenten con diagnósticos psiquiátricos que representen un peligro para la integridad de la niña, niño o adolescente.

En ningún caso el victimario podrá ser titular del derecho de visitas a su víctima y los hermanos de esta. En todo caso, para la regulación de visitas se deberá atender al interés superior de la niña, niño o adolescente y al material probatorio del que disponga.

ARTÍCULO 2. Modifíquese el artículo 59 de la Ley 1098 del 2006, o Código de la Infancia y Adolescencia, el cual quedará así:

ARTÍCULO 59. UBICACIÓN EN HOGAR SUSTITUTO. Es una medida de protección provisional que toma la autoridad competente y consiste en la ubicación del niño, niña o adolescente en una familia que se compromete a brindarle el cuidado y atención necesarios en sustitución de la familia de origen.

Esta medida se decretará por el menor tiempo posible de acuerdo con las circunstancias y los objetivos que persiguen los Procesos Administrativos de Restablecimiento de Derechos, sin que pueda exceder el término consagrado en los artículos 4 y 6 de la Ley 1878 de 2018. El Defensor de Familia podrá prorrogarla, por causa justificada, hasta por un término igual al inicial previo concepto favorable del Jefe Jurídico de la Dirección Regional del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar. En ningún caso podrá otorgarse a personas residentes en el exterior ni podrá salir del país el niño, niña o adolescente sujeto a esta medida de protección, sin autorización expresa de la autoridad competente.

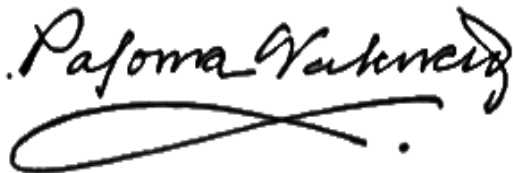
El Instituto Colombiano de Bienestar Familiar asignará un aporte mensual al hogar sustituto para atender exclusivamente a los gastos del niño, niña o adolescente. Mientras dure la medida el Instituto se subrogará en los derechos contra toda persona que por ley deba alimentos al niño, niña o adolescente. En ningún caso se establecerá

relación laboral entre el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar y los responsables del hogar sustituto.

PARÁGRAFO. En el caso de los niños, niñas y adolescentes indígenas, se propenderá como primera opción, la ubicación del menor en una familia indígena. El ICBF asegurará a dichas familias indígenas el aporte mensual de que trata este artículo.

ARTÍCULO 3. Esta ley rige desde el momento de su sanción y publicación.

De los Honorables Congresistas,



PALOMA VALENCIA LASERNA
Senadora de la República



GABRIEL JAIME VALLEJO CHUJFI
Representante a la Cámara por Risaralda

CONCEPTOS JURÍDICOS

CONCEPTO JURÍDICO AL TEXTO DE PONENCIA EN PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 132 DE 2021 SENADO

por medio del cual se prohíbe en el territorio nacional la exploración y/o explotación de los Yacimientos No Convencionales (YNC) de hidrocarburos y se dictan otras disposiciones.

1.1 Oficina Asesora de Jurídica

Bogotá D.C.,

Honorable Congresista

DAIRA DE JESÚS GALVIS MÉNDEZ

Comisión Quinta Constitucional Permanente

Senado de la República

CONGRESO DE LA REPÚBLICA

Carrera 7 No. 8 – 68

Ciudad.



Radicado: 2-2022-022771

Bogotá D.C., 27 de mayo de 2022 19:44

Radicado entrada
No. Expediente 19422/2022/OFI

Asunto: Consideraciones al texto de ponencia en primer debate al Proyecto de Ley No. 132 de 2021 Senado “Por medio del cual se prohíbe en el territorio nacional la exploración y/o explotación de los Yacimientos No Convencionales (YNC) de hidrocarburos y se dictan otras disposiciones”

Respetada Presidenta:

De manera atenta, el Ministerio de Hacienda y Crédito Público presenta los comentarios y consideraciones al texto de ponencia en primer debate al Proyecto de Ley del asunto, en los siguientes términos:

El Proyecto de Ley, de iniciativa parlamentaria, tiene como propósito “(...) prohibir en el territorio colombiano la exploración y explotación de yacimientos no convencionales (YNC) y la utilización de la Técnica de Fracturamiento Hidráulico Multietapa con Perforación Horizontal – FH-PH, conocida como Fracking, para la exploración y explotación de recursos naturales no renovables de hidrocarburos en roca generadora de yacimientos no convencionales, inspirado en las garantías básicas superiores a gozar de un ambiente sano, un desarrollo sostenible, el respeto por la vida y salud de los colombianos y prevenir los factores de deterioro ambiental.”¹

Así las cosas, para el estudio adecuado del texto propuesto, es pertinente hacer algunas consideraciones generales sobre los derechos ambientales y la facultad sancionatoria del Estado, y posteriormente, realizar aclaraciones específicas sobre el articulado, con el fin de analizar el impacto fiscal y la conveniencia de la iniciativa bajo examen.

1. Consideraciones generales.

- **Balance entre los derechos económicos ambientales y sociales.**

La Constitución Política de 1991 dispone en sus artículos 79 y 80, como deber del Estado (i) proteger la diversidad e integridad del ambiente, (ii) conservar las áreas de especial importancia ecológica con el fin de garantizar el derecho de todas las personas a gozar de un ambiente sano, y (iii) planificar el manejo y aprovechamiento de los recursos

¹ Gaceta del Congreso 1658, Pág. 2.

naturales, para garantizar su desarrollo sostenible, su conservación, restauración o sustitución, debiendo prevenir y controlar los factores de deterioro ambiental.

En aras de dar cumplimiento a estas disposiciones, a través del diseño de instrumentos que propenden por la mitigación y adaptación del cambio climático, la reducción de la contaminación ambiental y la protección y conservación de los recursos naturales, en aras de lograr la materialización de los derechos económicos ambientales y sociales, es necesaria la articulación con criterios de crecimiento y desarrollo económico.

Por lo tanto, el balance de estos dos pilares, por un lado, el crecimiento y desarrollo económico, y por otro, la lucha contra el cambio climático y la protección de los recursos naturales, constituye la premisa sobre la que se debería estructurar el accionar del Estado. Al respecto, la Corte Constitucional² en sentencia SU-095 de 2018 define el desarrollo sostenible de la siguiente manera:

“8. Desarrollo sostenible. Equilibrio entre el crecimiento económico, el bienestar social y la protección ambiental, bajo el supuesto de que las actuaciones presentes deben asegurar la posibilidad de aprovechamiento de los recursos en el porvenir, como un derecho de los ciudadanos y como un deber del Estado, en el sentido de que éste debe propugnar por “un desarrollo sin un aumento en el consumo de recursos que supere la capacidad de carga del medio ambiente.”

El desarrollo sostenible permite satisfacer las necesidades de las generaciones presentes sin comprometer la capacidad de las generaciones futuras para satisfacer las suyas propias, y además como lo ha puesto de manifiesto la jurisprudencia de la Corte Constitucional, para que haya desarrollo sostenible se deben garantizar las necesidades esenciales de los sectores más vulnerables de la población:

“(…) Esto implica que para la satisfacción de las necesidades actuales, debe efectuarse un ejercicio de planificación económica y de asunción de responsabilidad en materia ambiental en el modelo de desarrollo. Especial énfasis se ha puesto en la necesidad de garantizar las necesidades esenciales de los sectores menos favorecidos de la población; acento que, conforme lo ha establecido esta Corporación, se hace más importante en países como los nuestros, donde la pobreza mayoritaria está unida a la escasez, pues no habrá desarrollo sostenible mientras casi la mitad de la población viva en niveles de extrema pobreza”³.

La Corte Constitucional en reiteradas sentencias ha señalado que el desarrollo sostenible tiene cuatro dimensiones⁴: *“(…) (i) la sostenibilidad ecológica, que exige que el desarrollo sea compatible con el mantenimiento de la diversidad biológica y los recursos biológicos, (ii) la sostenibilidad social, que pretende que el desarrollo eleve el control que la gente tiene sobre sus vidas y se mantenga la identidad de la comunidad, (iii) la sostenibilidad cultural, que exige que el desarrollo sea compatible con la cultura y los valores de los pueblos afectados, y (iv) la sostenibilidad económica, que pretende que el desarrollo sea económicamente eficiente y sea equitativo dentro y entre generaciones. (...)”*

Por lo tanto, el desarrollo sostenible debe propender por un equilibrio entre la libertad económica, el bienestar social y la preservación de los recursos naturales, con el fin de evitar que en abstracto uno prevalezca sobre el otro, atendiendo a lo dispuesto en el artículo 80 de la Constitución Política⁵.

² Corte Constitucional, Sentencia SU-095/2018. M.P. Cristina Pardo Schlesinger.

³ Corte Constitucional, Sentencia C-644 de 2017. MP. Diana Fajardo Rivera

⁴ Sentencia T-574 del 1996. M.P. Alejandro Martínez Caballero, reiterada, entre otras, en las sentencias T-348 de 2012. M.P. Jorge Ignacio Pretelt, T-606 de 2015. M.P. Jorge Iván Palacio Palacio y **sentencia C-644/17 M.P.** Diana Fajardo Rivera.

⁵ Sentencia T-574 del 1996. M.P. Alejandro Martínez Caballero, entre otras, T-348 de 2012. M.P. Jorge Ignacio Pretelt, T-606 de 2015. M.P. Jorge Iván Palacio Palacio y Sentencia C-644 de 2017. MP. Diana Fajardo Rivera.

2. Consideraciones específicas.

2.1. Comentarios frente a las actividades de exploración y explotación a través del método de fractura hidráulica (Fracking).

El artículo 2 de la iniciativa en estudio pretende establecer la prohibición del método de fracturación hidráulica en los siguientes términos:

“Artículo 2. Se prohíbe también la exploración y explotación de hidrocarburos en Yacimientos No Convencionales mediante la tecnología del fracturamiento hidráulico multietapa en pozos de cualquier configuración.”

A su vez, el artículo 8 establece que *“(…) el incumplimiento de lo dispuesto en la presente ley dará lugar a la imposición de las medidas preventivas y sancionatorias previstas en la Ley 1333 de 2009 o la que la modifique o sustituya, sin perjuicio de la imposición de las sanciones a que haya lugar en materia penal, fiscal y disciplinaria.”*

La lectura de estos artículos propuestos conlleva a la necesidad de realizar un análisis jurídico-fiscal de este tipo de actividades en la actualidad y evidenciar aspectos macroeconómicos relevantes que, sin duda alguna, inciden en la toma de decisiones del Estado colombiano.

2.1.1. Análisis de la norma propuesta.

Sea lo primero decir que, la prohibición de este tipo de actividades no puede estar asociada con el aprovechamiento de los recursos o una técnica específica, sino que esté relacionado con el daño ambiental que pueda producirse. Así las cosas, la sanción prevista en el artículo 8 del Proyecto de Ley debe estar enfocada en la protección de los recursos naturales, pero no en la prohibición de la actividad en sí misma.

Asimismo, en virtud del principio de libertad económica, no debería sancionarse la realización de esta actividad, sino las consecuencias negativas en el ambiente que esta pudieran traer.

Por otra parte, es importante mencionar que este artículo, a día de hoy, no presentaría una afectación a las finanzas públicas de la Nación, toda vez que el Consejo de Estado suspendió provisionalmente⁶ el Decreto 3004 del 26 de diciembre de 2013⁷ y la Resolución 90341 del 27 de marzo de 2014⁸, por lo que actualmente no se están percibiendo ingresos provenientes de la fracturación hidráulica, comúnmente denominada “fracking”.

Sin embargo, es importante señalar que, según lo consignado en el Marco Fiscal de Mediano Plazo 2019, la fracturación hidráulica es una alternativa en el mediano plazo que podría garantizar la autosuficiencia energética en materia de crudo y gas en Colombia. Esto podría traer consigo impactos positivos sobre la economía del país y el desarrollo sostenible de las regiones, siempre y cuando se realice de acuerdo con la normatividad vigente y se dé una ejecución responsable de la actividad, que permita anticipar y mitigar posibles externalidades negativas⁹.

Cabe aclarar que, a pesar de la suspensión provisional antes señalada, la Constitución Política de Colombia establece en su artículo 332 que el Estado es el propietario del subsuelo y de los recursos naturales no renovables de la Nación y en sus artículos 334, 360 y 361 reconoce y permite la exploración y explotación de hidrocarburos en los artículos 334, 360 y 361.

⁶ Sección Tercera Subsección B del Consejo de Estado en sesión del 8 de noviembre del 2018 - <http://www.consejodeestado.gov.co/wp-content/uploads/2018/11/fc.pdf>

⁷ Por el cual se establecen los criterios y procedimientos para la exploración y explotación de hidrocarburos en yacimientos no convencionales.

⁸ Por la cual se establecen requerimientos técnicos y procedimientos para la exploración y explotación de hidrocarburos en yacimientos no convencionales.

⁹ Referencia. Marco Fiscal de Mediano Plazo 2019: http://www.irc.gov.co/webcenter/ShowProperty?modelId=%2FConexionContent%2FWCC_CLUSTER-104084%2F%2FIdcPrimaryFile&revision=latestreleased

Por su parte, el Consejo de Estado mediante el Auto del 17 de septiembre del 2019, en el marco del desarrollo del proceso de nulidad simple contra el Decreto 3004 de 2013 y la Resolución 90341 de 2014 estableció que: *"(...) si el Gobierno Nacional tiene interés en investigar, dilucidar y explorar acerca de la viabilidad del procedimiento de fracturación hidráulica para la exploración y explotación de hidrocarburos en yacimientos no convencionales (YNC), podría adelantar los denominados Proyectos Piloto Integrales de Investigación, contenidos en el Capítulo (14) del Informe sobre efectos ambientales (bióticos, físicos y sociales) y económicos de la exploración de hidrocarburos en áreas con posible despliegue de técnicas de fracturamiento hidráulico de roca generadora mediante perforación horizontal, presentado por la Comisión Interdisciplinaria Independiente que él mismo convocó, siempre y cuando se cumplan todas y cada una de las etapas fijadas en el mismo"*.

2.1.2. Análisis macroeconómico sobre la inclusión de actividades de explotación y aprovechamiento del suelo y subsuelo con el método de fractura hidráulica.

El sector de hidrocarburos es una importante fuente de recursos fiscales para el país y las entidades territoriales, a la vez que es una actividad económica relevante en términos de valor agregado y participación en las exportaciones del país. El sector de extracción de crudo se destaca por ser uno de los sectores más intensivos en capital y con mayor participación en el PIB nacional, contando con una participación promedio de 3,6% del Valor Agregado Bruto del PIB en 2020. Adicionalmente, este sector tiene una importancia considerable dentro de las exportaciones del país. De manera ilustrativa, las exportaciones de petróleo y sus derivados han representado, en promedio entre 2015-2020, el 41% de las exportaciones totales del país.

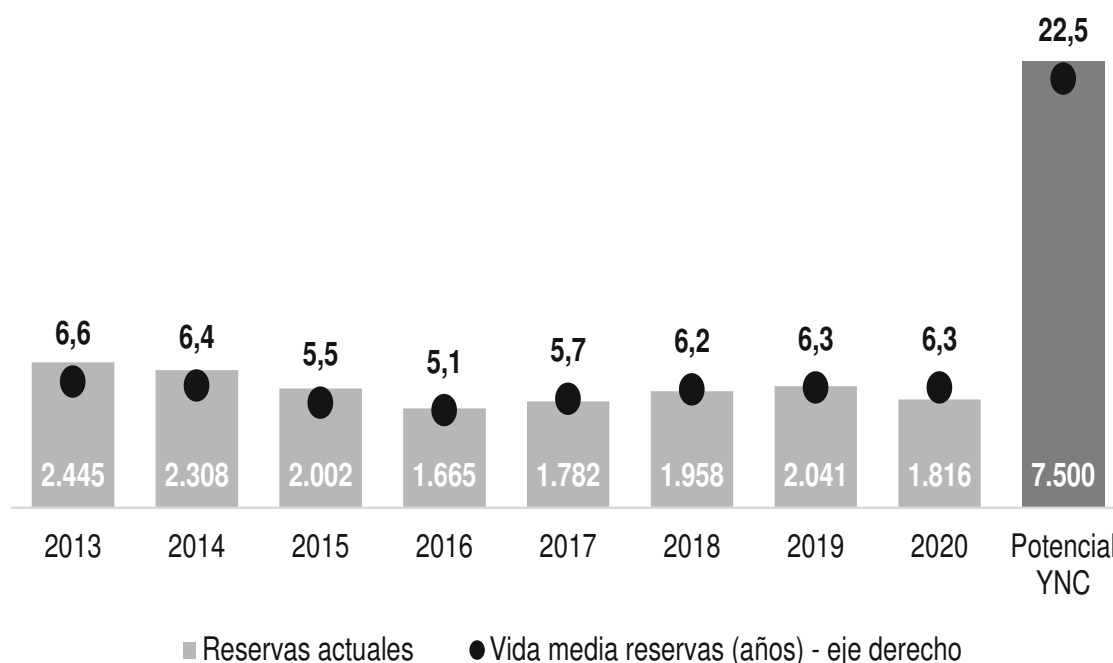
Por otro lado, el sector petrolero ha representado una fuente de ingresos importante para la Nación, permitiendo mejorar los niveles de inversión pública y la sostenibilidad de las finanzas públicas. En primer lugar, la participación de los ingresos petroleros sobre los ingresos del GNC promedió, aproximadamente, 10% entre 2002-2020. En particular, los ingresos petroleros alcanzaron 3,5% del PIB en 2013, lo que representó una participación de 21% en los ingresos totales del GNC. Igualmente, el sector de hidrocarburos es la fuente principal de ingresos del Sistema General de Regalías (SGR), aportando cerca del 80% del total de ingresos, con un recaudo acumulado del Sistema desde 2012 y hasta 2020 que alcanzó los **\$72 billones**, mostrando un recaudo promedio de **\$8,0 billones** cada año (0,8% del PIB de 2020), recursos que han representado una fuente importante para financiar los proyectos de inversión de las entidades territoriales. En suma, el sector de hidrocarburos es una importante fuente de recursos fiscales para el país y las entidades territoriales, a la vez que es una actividad económica relevante en términos de valor agregado y participación en las exportaciones del país.

Uno de los desafíos que enfrenta Colombia en la actualidad es el de garantizar la seguridad y autosuficiencia energética del país, las reservas de hidrocarburos y gas han venido declinando consecutivamente y tienen un alcance limitado. Mientras que en 2013 las reservas remanentes de crudo se situaban en 2,445 MBPD, en 2020 las reservas remanentes se redujeron en 26% (1,816 MBPD). En este sentido, de acuerdo con el Informe de Recursos y Reservas de la ANH, las reservas actuales de crudo se agotarían en el término de los próximos 6,3 años y las de gas se agotarían en 7,7 años, lo que implicaría importantes riesgos para la estabilidad macroeconómica del país, pues se perderían cuantiosos recursos fiscales y el aporte económico del sector representado en ingresos por exportaciones e inversión extranjera directa.

En este sentido, es preciso explorar e identificar métodos de incorporación de recursos en el corto y mediano plazo. Uno de estos métodos es la explotación de yacimientos no convencionales (YNC) mediante fracturación hidráulica,

mejor conocido como “fracking”. Puntualmente, se estima un potencial adicional de reservas de alrededor de 7,500 millones (U.S. Energy Information Administration, 2015), es decir que estas reservas por lo menos triplicarían las reservas actuales extendiendo así la autosuficiencia energética de Colombia en el orden de 19 años (Gráfico 1).

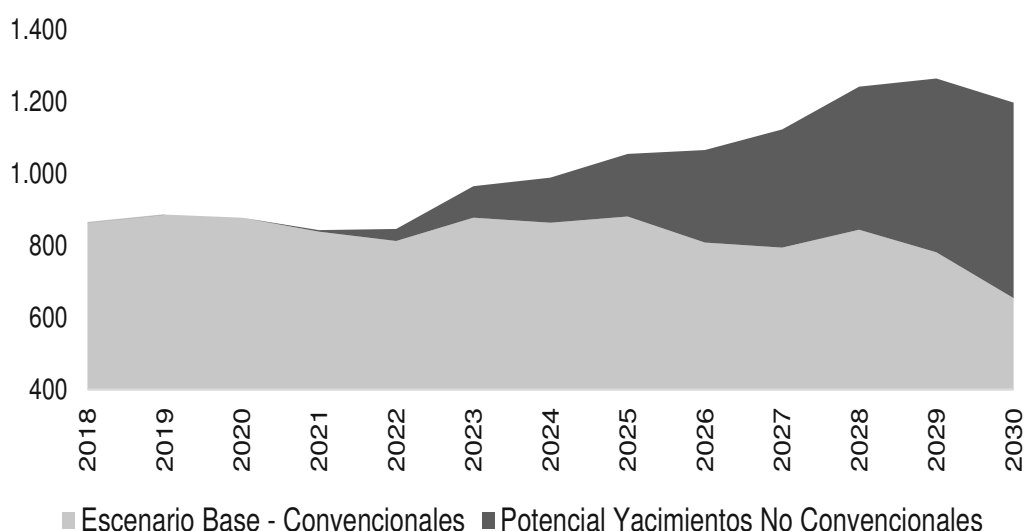
Gráfico 1: Reservas de Hidrocarburos y Vida media de las reservas.



Fuente: Ecopetrol, EIA, Asociación Colombiana de Petróleo. Para el potencial de YNC se tomó el promedio de las proyecciones realizadas por agencias especializadas (EIA). Vida media de escenario Potencial YNC calculado como valor promedio equivalente a la relación reservas sobre vida media entre 2013 y 2020.

En Colombia existen diferentes zonas con potencial de yacimientos no convencionales, en particular, las cuencas del Valle Medio del Magdalena (VMM) y Cesar-Ranchería presentan las mejores condiciones para el desarrollo de la actividad. Esto abarca cerca de 6 departamentos del país (Antioquia, Bolívar, Santander, Norte de Santander, Cesar) y más de 20 municipios. No obstante, en otras zonas del país, al menos en 7 cuencas, también existe un importante potencial tanto en petróleo como gas.

En el mediano plazo (alrededor del año 2030), la producción de YNC podría alcanzar niveles cercanos a los 550 mil barriles por día. En este sentido, dado el declive natural en la producción de los actuales campos, la producción de YNC supliría esta deficiencia, representando cerca del 45% de la producción total en el 2030, la cual podría ubicarse en niveles superiores al millón de barriles por día (Gráfico 2).

Gráfico 2: Proyección de producción de crudo (KBPD)

Fuente: Cálculos propios MHCP; ANH, ACP. Información correspondiente a la del Marco Fiscal de Mediano Plazo 2019.

Es importante recalcar los posibles efectos macroeconómicos que tendría la explotación de todo el potencial de YNC de Colombia en términos de empleo, crecimiento e inversión extranjera. En primer lugar, el desarrollo de YNC implicaría un aumento en las exportaciones del orden de **USD 17 mil millones**, el 43,0% del total de las exportaciones en 2020. Además, se podrían obtener flujos de inversión extranjera directa del orden de **USD 5 mil millones**, de acuerdo con el documento final de la Comisión Interdisciplinaria Independiente para estudiar el tema que adelantó el Ministerio de Minas y Energía de 2019¹⁰. Por otra parte, la Comisión de Expertos destaca que la producción de YNC impactaría positivamente el desarrollo económico y social de las regiones. En principio, se estima la creación de 35 mil nuevos empleos durante la etapa de explotación (cerca de 30 años). Esto como consecuencia de la mayor demanda por mano de obra y el encadenamiento productivo con otros sectores, especialmente con el sector agrícola y de transporte.

En términos del ingreso tributario y de regalías provenientes de YNC, el potencial impacto fiscal positivo del desarrollo de esta actividad es equivalente al valor presente¹¹ de los ingresos correspondientes al potencial de 7.500 barriles de petróleo por día (KBPD) que asciende a \$434 billones, alrededor de 43,3% del PIB¹² de Colombia en 2020. De no observar la Nación y las regiones estos ingresos, se evitaría contar con un mayor porcentaje de inversión en infraestructura, salud, educación y sanidad, entre otros, lo cual en últimas genera un mayor impacto en el crecimiento económico y empleo de las regiones (Comisión Interdisciplinaria Independiente, 2019).

En suma, la fracturación hidráulica permitiría en el mediano plazo garantizar la autosuficiencia energética en materia de crudo y gas en Colombia. Esta puede traer consigo impactos positivos sobre la economía del país y el desarrollo sostenible de las regiones, siempre y cuando se realice de acuerdo a la normatividad y haya una ejecución responsable de la actividad que permita anticipar y mitigar posibles externalidades negativas. Por esta razón, cualquier limitación o restricción a la actividad afectaría negativamente la inversión pública y el desarrollo económico de las regiones.

¹⁰ Informe sobre efectos ambientales (bióticos, físicos y sociales) y económicos de la exploración de hidrocarburos en áreas con posible despliegue de técnicas de fracturamiento hidráulico de roca generadora mediante perforación horizontal.

¹¹ Valores constantes de 2020.

¹² Se toma con referencia el PIB nominal de 2020.

Todo lo anterior, sin perjuicio de lo que sobre el particular señale el Ministerio de Minas y Energía frente a esta iniciativa y sus implicaciones a futuro, en el marco de sus competencias de la política pública del sector de minas y energía.

3. Consideraciones finales.

En virtud de todo lo expuesto, esta Cartera Ministerial se abstiene de emitir concepto favorable a la iniciativa del asunto y solicita, respetuosamente, la posibilidad de su archivo al considerar que: (i) la realización de una actividad debe sancionarse por las consecuencias negativas que podría producir, más no por la actividad en sí misma; (ii) si bien, a día de hoy no se están percibiendo ingresos provenientes de la fracturación hidráulica, el fracking es una alternativa en el mediano plazo que podría garantizar la autosuficiencia energética en materia de crudo y gas en Colombia, y generar un potencial impacto fiscal positivo para la Nación y las entidades territoriales; (iii) la prohibición del fracking en el territorio nacional, podría presentar una posible violación de los artículos 334, 360 y 361 de la Constitución Política de Colombia, por cuanto reconocen y permiten la exploración y explotación de hidrocarburos.

En todo caso, este Ministerio manifiesta la disposición de colaborar con la actividad legislativa dentro de los parámetros constitucionales y legales de disciplina fiscal vigente.

Atentamente,

JESÚS ANTONIO BEJARANO ROJAS

Viceministro Técnico

DGPPN/VT/DGPM/OAJ
UJ-0447/2022

Proyectó: Santiago Cano Arias
Revisó: Germán Andrés Rubio Castiblanco

Con copia a: Dra. Delcy Hoyos Abad – Secretaria de la Comisión Quinta Constitucional del Senado de la República

CONTENIDO

Gaceta número 603 - Miércoles, 1° de junio de 2022

SENADO DE LA REPÚBLICA

NOTAS ACLARATORIAS

Págs.

Nota aclaratoria al informe de conciliación al Proyecto de ley número 172 de 2021 Senado – 191 de 2020 Cámara, por medio de la cual se crea el régimen especial de visitas entre abuelos y nietos, y se impide al victimario ser titular del derecho de visitas a su víctima y los hermanos de esta..... 1

CONCEPTOS JURÍDICOS

Concepto jurídico al texto de ponencia en primer debate al Proyecto de ley número 132 de 2021 Senado, por medio del cual se prohíbe en el territorio nacional la exploración y/o explotación de los Yacimientos No Convencionales (YNC) de hidrocarburos y se dictan otras disposiciones..... 14